

精准扶贫视角下提升乡村治理能力的探讨

——基于共生理论的思考

周济南

(广西师范大学政治与公共管理学院, 广西 桂林 541000)

摘要:精准扶贫是社会精细化治理的一种方式,其对乡村治理能力提出了更高的要求。当前我国乡村治理能力普遍较低,缺乏专业治理队伍,贫困问题依然突出,治理配套体系也不健全。共生理论在社会治理中倡导治理主体多元共生、多元共享、互相依赖的理念,为有效解决农村贫困问题以及提升我国乡村治理能力提供了新的路径选择。

关键词:精准扶贫;乡村治理;共生理论

中图分类号:C91

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2018)03-0050-04

Discussion on Improving the Ability of Rural Governance from the Perspective of Targeted Poverty Alleviation: Thoughts Based on the Symbiosis Theory

ZHOU Ji-nan

(Guangxi Normal University, Guilin 541000, China)

Abstract: Targeted poverty alleviation is a way of social refinement governance, which puts forward higher requirements for the ability of rural governance. At present, the ability of rural governance in our country is generally low, lack of professional management team; and poverty problems are still prominent; the governance supporting system is not perfect. The symbiosis theory advocates the concept of multi-symbiosis, multi-sharing and interdependence for governance subjects in social governance, and provides a new path choice for effectively solving rural poverty problems and promoting China's rural governance ability.

Key words: targeted poverty alleviation; rural governance; symbiosis theory

贫困问题一直是国家致力解决的重要问题之一。贫困问题的解决要根据当地的具体情况,进行有针对性的部署,要综合考虑当地农业与工业的有效融合,解决剩余劳动力的工作技能培训问题。从共生理论角度对贫困问题进行分析,就是要把当地的普遍矛盾与主要矛盾相结合,有步骤地解决贫困问题,使经济的发展保持长久动力。

一、文献回顾与研究意义

精准扶贫政策的贯彻落实,在一定程度上改善了目前的乡村治理状况。梁华认为,应对内外部环境进行分析,找出自身的优势与劣势,充分发掘自身的可利用资源,进而促进内外的协同发展^[1]。李

收稿日期:2018-07-05

基金项目:广西壮族自治区研究生教育创新计划项目“广西沿边地区精准脱贫中的协作问题研究”(YCSW2018086)

作者简介:周济南(1991-),男,河南商丘人,硕士研究生,主要从事地方治理和公共政策分析研究。

永华认为,乡村治理能力在一定程度上决定了精准扶贫政策在农村的实施效果,不断完善乡村治理结构可以促进精准扶贫在农村更好地开展^[2]。张天佐等认为,通过乡村治理可以促进精准扶贫政策在农村更加稳定顺利地实施,与此同时,精准扶贫也在一定程度上改善了乡村治理的现状^[3]。“提升四川乡村治理能力的途径和措施”课题组提出了我国农村治理的创新结构,指出要充分发挥农民的主体性并与开发式扶贫有效结合^[4]。

在精准扶贫背景下,如何更好地解决我国农村贫困问题,是乡村治理所面临的主要难题。在精准扶贫过程中,将共生理论运用到乡村治理,将有助于解决农村贫困问题。因此,对共生理论视角下的乡村治理以及贫困问题的解决展开研究,有着重要的现实意义,也会对我国乡村治理的改善起到一定的指导作用。

二、共生理论与乡村治理能力的提升

(一)共生理论的阐释

德国生物学家德贝里于1879年提出“共生”(Symbiosis)这一概念,经过一百多年的发展,“共生”一词的含义也在不同领域演进和拓展,现已被广泛运用到哲学、社会学、管理学、经济学等多个领域。共生最初是指不同属性的生物为了生存而生活在一起;管理学上的共生则是指,在一个大的社会环境中,不同利益主体为了满足自身的需求而遵循特定的规则,在斗争和妥协中达到主体间的对称互惠和共同发展。共生关系可以分为非利关系、偏利共生关系和互惠共生关系,其摒弃了“物竞天择”的生存法则,不反对冲突,也尊重主体间的相对独立性和自主性,但强调在互补性竞争中通过结构协调和功能创新来形成新的共同适应、共同发展、互惠共生的合作关系,在促进整体进步的同时,使不同主体间单方面也达到最高发展水平。共生的本质是协同进化与发展,表现为共生单元之间通过合理分工与互补促进,以及同类资源共享和异类资源互补,达到主体间的认同平衡、接纳平衡和交融平衡,从而实现对称互惠共生^[5]。

(二)共生理论与乡村治理能力提升的契合

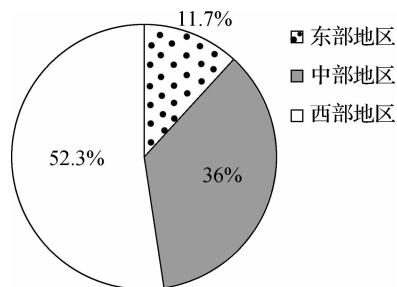
当前,乡村治理具有治理主体多元化、治理对象多样化、利益需求复杂化等特征,因而乡村治理是不同利益主体之间进行利益协调与博弈从而达到

到动态平衡的过程。共生理论与乡村治理结合,是对以政府为主导、其他治理主体被动参与的乡村治理模式的超越。共生理论可以解释乡村各治理主体之间复杂的互动现象,为理解治理主体之间的关系提供新的研究范式。将共生理论运用到乡村治理中,有助于理顺多元主体间的协同关系,克服单一主体能力不足的问题。共生型乡村治理是指参与乡村治理的不同主体以平等的信任关系为基础,以互惠合作为发展路径,通过功能的互补,达到多元要素的合理配置,从而培养综合治理能力以及提升治理效果。乡村治理中共生关系的构建,有助于实现共生单元间的互补与协同,有利于实现乡村治理整体效益最大化和各治理主体间的利益均衡。

三、精准扶贫背景下乡村治理能力提升的困境

(一)贫困人口数量依然庞大

在精准扶贫背景下,我国乡村治理所面临的突出问题就是贫困问题。在我国农村贫困人口分布比较集中且数量非常大,彻底解决贫困问题是一项非常艰巨的任务。从近几年的统计数据来看,我国农村贫困人口数量有所减少:2016年农村贫困人口数为4335万人,与2015年相比减少了1240万人;2017年农村贫困人口数为3046万人,比上年减少1289万人。但从绝对数量上看,我国农村贫困人口数量依然较大,距离2020年全面建成小康社会仅剩一年多时间,对于乡村治理而言,这无疑是一项非常艰巨的任务。此外,我国贫困人口分布过于集中,据国家统计局有关统计数据,目前我国贫困人口主要集中在西部地区,该地区的贫困人口数量占我国贫困人口总量的52.3%,其次为中部地区(图1)。中西部地区的居住环境相对较差,这些地区缺乏发展机会,不利于其乡村治理能力的提升。



注:数据来自国家统计局住户收支与生活状况调查报告。

图1 2016年我国农村贫困人口地区分布

(二)基层干部队伍建设不到位,村民参与程度较低

从共生理论角度来看,要想充分发挥村民自治功能,乡镇基层干部就必须充分发挥领导作用,积极引导村民、村干部共同参与乡村治理,这对于乡村治理能力的提升至关重要^[6]。然而在实际乡村治理过程中,由于基层领导干部队伍建设不到位以及村民参与程度较低,所以某些问题不能得到及时有效的解决,这不仅影响了农村整体的发展,而且在一定程度上制约了乡村治理能力的提升。

首先,农村基层领导干部的文化水平和素质整体不高,无法准确把握当前我国乡村发展的最新形势,对乡村实际发展情况缺乏全面深入的了解,在出现问题时仍沿用传统方法,没有根据乡村实际情况来分析和解决问题。其次,在实际治理过程中,一些基层干部并未发挥好领导作用。由于能力和水平有限,加之经验不足,在发生突发事件时,许多基层领导干部无法及时有效地处理问题,应急处理能力整体较差。最后,我国传统的农业社会结构尚未改变,村民文化素养较低。在熟人社会的影响及政府包办一切的传统治理思维等因素的影响下,村民对乡村建设缺乏深入的认识,乡村建设的参与程度较低,这严重阻碍了乡村治理能力的提升。

(三)缺乏完善的乡村治理体系

目前,我国并未建立起完善的乡村治理体系,这也是制约我国乡村治理能力提升的重要因素,具体表现如下。

第一,中央财政支出相对偏低。从表1可知,近年来,虽然我国社会保障支出有了大幅度增长,但是社会保障支出在GDP中所占的比例仍然相对较低,增幅也不大,加之我国社会保障的支出管理费用相对较高,直接影响了整体的效率。根据分布情况来看,目前我国社会保障支出主要集中在城市,而农村地区相对较少,这将影响乡村治理工作的开展。纵观表1中口径三的数据增长情况,我国教育卫生事业支出的增长幅度不大,这使得劳动者的素质整体偏低,进而影响到乡村治理能力的提升。

第二,缺乏健全的农村金融支持体系。精准扶贫下的乡村治理离不开金融体系的支持,这也是提升乡村治理能力的重要支撑点^[7]。但是目前我国农村金融支持体系还不够完善,虽已设置了商业银行网点,但是这些网点大部分都集中在县城,农村很难找到相关的金融机构,而且各金融机构对农民都设置了较高的贷款条件,这对于乡村贫困治理而

言非常不利。

表1 2012—2016年我国社会保障支出情况

年份	口径一/ 亿元	口径二/ 亿元	口径三/ 亿元	口径三占 财政支出的 比例/%	口径三占 GDP的 比例/%
2012	8 120.36	21 321.30	35 642.36	38.32	11.23
2013	8 533.46	23 561.35	38 658.38	39.23	11.39
2014	8 938.78	25 632.28	40 123.75	42.25	12.03
2015	9 156.42	29 878.52	42 563.78	43.21	12.31
2016	9 865.41	31 289.56	46 538.92	44.21	12.59

注:口径一主要涵盖的是社会福利救济支出、行政事业单位退休费、社会保障救助支出等;口径二是在口径一的基础上,增加了社会保险基金支出;口径三是在口径二的基础上,增加了教育与卫生支出。数据来自历年人力资源和社会保障事业发展统计公报。

第三,尚未建立合理的自治体系。共生理论视角下,村民在乡村治理中也扮演着十分重要的角色。但是当下我国大部分农村地区并未针对乡村治理制定相应的自治管理规定,以及具体划分村民的治理权利与义务,导致村民缺乏自治意识,进而影响到整体的治理效果。

第四,缺乏完善的社会救助体系。作为精准扶贫下乡村治理能力提升的重要途径,社会救助在乡村贫困治理中的作用重大。然而在实际救助中,由于并未明确规定社会救助资金的使用方向,未进行统一的标准划分,因而使得社会救助资金的使用具有很大的弹性,大量社会救助资金也并未真正用于乡村治理。

四、乡村治理能力提升的路径选择

(一)实现脱贫与当地特色保留的共生

目前,我国许多地区产业过于集中单一,导致经济发展较为落后,贫困程度仍然较高。因此,必须紧跟时代的发展不断更新发展理念,秉承共生理论所倡导的原则,大力扶持当地特色企业,积极引进资金,加大基础设施建设力度。精准扶贫的重点内容就是要促进产业的集中化和规模化发展,确保当地经济的可持续发展。

首先,在精准扶贫过程中,要全面调动民众、当地乡镇企业以及政府三方的积极性,协调好三者之间的关系,鼓励贫困地区的村民大胆创新,充分发挥当地的优势,不断扩大地方产业的规模,打造出专属的特色产业发展模式。

其次,充分发挥自身优势创建地方特色品牌。对于经济的发展,要注重长效性,在保证经济效益

的同时还要保证当地经济的稳健发展。对于中西部地区而言,虽然这两个地区的发展比较落后,但是因此也很好地保留了当地的特色,而且相比东部地区,其自然环境也更为良好,因而在发展地方特色产业方面具有一定的优势,这些地区应充分调动自身的可用资源,构建属于当地的特色产业链。这样不但可以有效改善当地的贫困问题,带动产业的发展,而且有利于提高乡村治理能力,实现脱贫与当地特色保留的共生。

(二)实现多元主体的合作共建

从共生理论看,经济的发展,需要地方政府统筹考虑当地的经济环境、人力资源、劳动力水平、交通基建、政策环境等各方面要素,能够有效地组织协调各方面工作,促进各方面的发展。这就需要有能力较强的基层领导干部来保证各个环节的通畅,鼓励村民进行角色转换,构建多元主体合作共建体系^[8]。

首先,加强对基层领导干部的培训。应结合实际工作情况来设置相关的培训内容,将培训的重点放在提升其整体工作能力上。应对不同地区的基层领导干部开展有针对性的培训,使其能够更好地开展乡村治理工作。在组织培训时,应尽量采用他们比较常见或者经常接触的形式,通过开展乡村治理、乡村建设的相关培训,使他们能够更加直观地了解乡村治理工作的内涵,全面调动乡镇干部以及村干部的工作积极性和工作热情,促进其乡村治理能力的提升。

其次,村民自治在乡村治理中扮演着重要的角色,为了使村民自治的作用能够充分发挥出来,必须壮大基层领导干部队伍,全面引进有能力的村干部。除引进大学生外,还可聘请综合能力较强的专业人才,以其先进的思想观念和治理理念带动基层领导干部队伍整体素质的提升,这样不但能使村民自治的功能更好地发挥出来,而且还可以改善当前的乡村治理环境,进而带动乡村更好地发展。

(三)健全乡村治理体系

首先,建立完善的农村社保体系。通过对现有救助资源进行全方位的整合,构建出以农村最低生活保障与灾民救助为核心的救助体系,可根据实际情况对当前农村制度性救助项目以及应急性

救助项目进行适当的调整与整合,不断规范和完善社会保障制度^[9]。其次,进一步增加公共财政支出。精准扶贫下的乡村治理离不开公共财政的支持,因此要想解决贫困问题,必须增加公共财政支出,这也是其他国家乡村贫困治理的经验。目前,我国公共财政支出主要集中在城市地区,而农村地区的公共财政支出相对较少,因此,有必要增加农村地区的公共财政支出,尤其要增加农村基础教育、基础设施建设等方面的支出。此外,还应该对当前的财政支出结构进行合理的调整,提高社会救助资金在财政支出中的占比。最后,建立健全村民自治体系。从共生理论角度看,若要整体提升乡村治理能力,除了要提升基层领导干部的乡村治理能力外,还需要村民的配合与参与,可通过建立健全村民自治体系来全面增强村民的自治意识,促使多方合作共同做好乡村治理工作。

参考文献:

- [1] 梁华. 乡村治理与反贫困——一个制度、激励、组织和能力视角的分析框架[J]. 学术探索, 2018(3): 61-66
- [2] 李永华. 新时代 新气象 新作为 湖南君山的乡村振兴试验“第二队伍”如何破解乡村治理难题[J]. 中国经济周刊, 2018(2): 74-75
- [3] 张天佐, 赵长保, 张海阳, 等. 完善乡村治理机制 促进农村经济发展[J]. 当代农村财经, 2018(2): 2-7
- [4] “提升四川乡村治理能力的途径和措施”课题组. 乡村治理能力提升之策——以四川省为例[J]. 农村经济, 2017(12): 11-15
- [5] 梁丽萍, 杨战斌. 社会组织与政府互动的机制分析——基于共生系统理论的视角[J]. 系统科学学报, 2017(4): 50-53, 59
- [6] 李程骅. 脱贫致富进程中的乡村治理体系构建[J]. 群众, 2017(7): 27
- [7] 张英洪. 乡村治理面临四个方面的基本转型[J]. 农村工作通讯, 2017(18): 57
- [8] 李群峰. 权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(2): 73-76
- [9] 黄新彦. 刍议精准扶贫与国家扶贫治理体系建构[J]. 农村经济与科技, 2016(22): 133-134

(责任编辑:唐银辉)